

A IMPORTÂNCIA DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA) PARA A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO DE IMPREVISIBILIDADES NA SEGURANÇA PÚBLICA

Dalva Rosane Felipack¹

Marcos Cesar Paluch²

RESUMO: Este artigo analisa a importância do Plano de Contratações Anual (PCA) para a Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR), instrumento instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021 e regulamentado pelo Decreto estadual nº 10.086/2022 no âmbito do Estado do Paraná, investigando como conciliar a exigência legal de planejamento sistemático das contratações públicas com a imprevisibilidade operacional inherente às atividades de segurança pública. O estudo examina criticamente o arcabouço normativo do PCA e suas finalidades de racionalização, alinhamento estratégico e subsídio orçamentário, analisa a estrutura organizacional da PMPR estabelecida pela Lei Estadual nº 22.354/2025 para identificar os órgãos responsáveis pela elaboração e execução do plano, confronta perspectivas doutrinárias divergentes que vão desde críticas contundentes sobre sua utilidade até posicionamentos favoráveis à sua implementação, e examina a tensão entre a natureza facultativa do PCA na lei federal e sua crescente obrigatoriedade na prática dos órgãos de controle, conforme jurisprudência do TCU. Por meio de análise qualitativa da legislação, doutrina e decisões daquele órgão de contas, conclui-se que, apesar dos desafios identificados, o PCA representa ferramenta fundamental para modernização da gestão na PMPR, propondo-se estratégias específicas como a criação de mecanismos de coordenação, investimento em capacitação e desenvolvimento de procedimentos que garantam flexibilidade operacional sem comprometer os benefícios do planejamento estruturado, permitindo que a instituição atenda suas demandas previsíveis e mantenha capacidade de resposta às situações emergenciais características da atividade policial-militar.

2104

Palavras-chave: Plano de Contratações Anual. Polícia Militar. Segurança Pública. Licitações. Planejamento Estratégico.

ABSTRACT: This article analyzes the importance of the Annual Procurement Plan (PCA) for the Military Police of the State of Paraná (PMPR), an instrument established by Federal Law No. 14,133/2021 and regulated by State Decree No. 10,086/2022 within the scope of the State of Paraná, investigating how to reconcile the legal requirement for systematic planning of public procurement with the operational unpredictability inherent in public security activities. The study critically examines the regulatory framework of the PCA and its purposes of rationalization, strategic alignment and budgetary subsidy, analyzes the organizational structure of the PMPR established by State Law No. 22,354/2025 to identify the bodies responsible for preparing and executing the plan, confronts divergent doctrinal perspectives ranging from blunt criticism of its usefulness to positions favorable to its implementation, and examines the tension between the optional nature of the PCA in federal law and its growing obligation in the practice of the control bodies, according to TCU case law. Through a

¹ Pós-Graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade Cruzeiro do Sul (Unicsul). Major QOEM PM da Polícia Militar do Paraná.

² Pós-Graduado em Segurança Pública e Complexidade pela Faculdade União Dinâmica das Cataratas (UDC). Major QOEM PM da Polícia Militar do Paraná.

qualitative analysis of the legislation, doctrine and decisions of that accounting body, it is concluded that, despite the challenges identified, the PCA represents a fundamental tool for modernizing management in the PMPR, proposing specific strategies such as the creation of coordination mechanisms, investment in training and the development of procedures that guarantee operational flexibility without compromising the benefits of structured planning, allowing the institution to meet its predictable demands and maintain the capacity to respond to the emergency situations characteristic of military police activity.

Keywords: Annual Contracting Plan. Military Police. Public Security. Tenders. Strategic Planning.

I. INTRODUÇÃO

Os órgãos de segurança pública, responsáveis pela manutenção da ordem e proteção da sociedade, devem observar o imperativo constitucional da eficiência. Neste cenário, a Polícia Militar do Estado do Paraná, definida pela Carta Magna³ como instituição permanente e força auxiliar do Exército⁴, enfrenta o desafio de conciliar o planejamento sistemático de suas contratações com a imprevisibilidade inerente a sua nobre missão.

A Lei Federal nº 14.133/2021⁵, novo marco das normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública brasileira, disciplinou expressamente o Plano de Contratações Anual (PCA), instrumento de racionalização e planejamento das contratações públicas⁶. Esta lei é sustentada por quatro pilares: planejamento, governança, transparência e parceria com o setor privado⁷. Tais elementos interagem entre si e formam um arcabouço normativo que fomenta a racionalidade, integridade e eficiência do processo de contratação pública.

O Estado do Paraná, engajado com o espírito da Lei Federal nº 14.133/2021, regulamentou minuciosamente essa ferramenta através de decreto específico^{8 9}, estabelecendo diretrizes que se aplicam a todos os órgãos da administração estadual, incluindo a Polícia Militar.

2105

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 144, § 6º.

⁵ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Plano de Contratações Anual (PCA) e o Planejamento Prudente para Garantir a Eficiência das Contratações Públicas. João Pessoa, 2 out. 2024. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/plano-de-contratacoes-anual-pca-e-o-planejamento-prudente-para-garantir-a-eficiencia-das-contratacoes-publicas/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁷ MELO, Cristina Andrade. O plano de contratações anual na nova Lei de Licitações. In: FORTINI, Cristiana; PIRES, Maria Fernanda Veloso; CAVALCANTI, Caio Mário Lana (coord.). Integridade e contratações públicas: reflexões atuais e desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. III.

⁸ PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 17 jan. 2022.

⁹ PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, art. 21-25.

Reconhece-se, todavia, que o planejamento não faz parte da cultura tradicional brasileira. Segundo Melo, “*a administração pública é feita de pessoas, esse traço da cultura da vida privada trespassa para o setor público, que sofre, muitas vezes, com improvisos e amadorismos decorrentes da ausência do planejamento*”¹⁰.

Ademais, o instituto não está isento de críticas doutrinárias. Rigolin questiona a própria utilidade do PCA, considerando-o uma “*fanfarronada*” e alertando que sua implementação pode não trazer os benefícios esperados¹¹. Niebuhr, por sua vez, embora reconheça a importância do instrumento, enfatiza questões relevantes sobre sua natureza jurídica e implementação prática¹². Essas perspectivas críticas serão devidamente analisadas no transcorrer do texto, promovendo debate equilibrado sobre a matéria.

Este estudo analisará a importância do PCA para a Polícia Militar paranaense, considerando suas peculiaridades operacionais e a necessidade de equilibrar planejamento estratégico com capacidade de resposta a situações imprevistas. A relevância do tema justifica-se pela crescente exigência dos órgãos de controle quanto à implementação efetiva do PCA¹³ e pela necessidade de otimizar a aplicação de recursos públicos em área tão sensível quanto a segurança pública.

Anota-se que, embora o Tribunal de Contas do Estado do Paraná constitua órgão de reconhecida atuação e prestígio no cenário nacional, a esmagadora maioria da doutrina administrativista concentra seus estudos nas decisões e orientações do Tribunal de Contas da União (TCU). Isso decorre da abrangência nacional das manifestações do TCU e de sua função paradigmática para os demais tribunais de contas, razão pela qual o presente trabalho privilegiará, sempre que pertinente, a jurisprudência e os entendimentos já consolidados por aquela Corte de Contas.

2106

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. O Plano de Contratações Anual na Lei nº 14.133/2021

Com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o planejamento se tornou pilar da boa governança pública¹⁴. Materializando tal anseio¹⁵, o artigo 12, inciso VII, da Lei nº

¹⁰ Ibid., p. III.

¹¹ RIGOLIN, Ivan Barbosa. Lei nº 14.133/21: i) plano de contratações (art. 12, VII, §1º); ii) impedimentos (art. 14, IV e V). Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 23, n. 273, p. 33-38, set. 2024. p. 34.

¹² NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 485-489.

¹³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário, de 18 de setembro de 2024.

¹⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Op. cit.

¹⁵ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Contratações públicas na Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 175.

14.133/2021 estabelece que os órgãos responsáveis pelo planejamento em cada ente federativo poderão elaborar Plano de Contratações Anual, com o objetivo de racionalizar as contratações de seus órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias¹⁶.

2.1.1. A Natureza Facultativa do PCA

Destaca-se que o PCA, nos termos do inciso VII do artigo 12 da Lei nº 14.133/2021, possui natureza facultativa, não sendo obrigatório. Na lição de Niebuhr, “o dispositivo é claro ao afirmar que os órgãos ‘[...] poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual [...]’”¹⁷.

A opção pelo vocábulo “poderão” tem sentido unívoco, expressando uma faculdade e não uma obrigação. O autor aponta que “se o legislador quisesse que o Plano fosse obrigatório ele o teria dito e não teria empregado o vocábulo ‘poderão’”¹⁸. Esta escolha legítima do legislador deve ser respeitada pelos órgãos de controle, sob pena de transformação indevida da interpretação em função legislativa.

Entretanto, essa facultatividade não é tão simples e será aprofundada em breve, pois existe divergência entre o entendimento doutrinário e a praxe dos órgãos de controle.

2.1.2. Conteúdo e Estrutura do PCA

O plano busca a consolidação sistêmica e organizada da previsão de aquisições e contratações pretendidas pelo órgão ou entidade no exercício financeiro seguinte¹⁹. Conforme destaca Camarão, o planejamento é ferramenta essencial para o sucesso das contratações públicas, devendo o órgão adotar diversas medidas antes de divulgar o chamamento, entre elas a correta identificação da necessidade da contratação e sua adequação ao mercado, às novas tecnologias e ao ciclo orçamentário²⁰. Esta descrição padronizada, alinhada ao planejamento estratégico, gera aumento de qualidade e, consequentemente, o cumprimento das metas de longo prazo²¹.

2107

É inevitável compreender que o PCA deve ser elaborado a partir das indicações das necessidades administrativas - e não das soluções propriamente ditas - das unidades da organização²². Para Amorim, “a definição da solução propriamente dita dar-se-á, de forma

¹⁶ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, art. 12, VII.

¹⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., p. 485.

¹⁸ Ibid., p. 486.

¹⁹ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Op. cit., p. 175.

²⁰ FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. v. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 254.

²¹ JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby. Tratado de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2024. v. 3, t. 1. (Coleção Jacoby Fernandes). p. 470.

²² AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Op. cit., p. 175.

contextualizada, a partir dos artefatos de planejamento no específico processo de contratação, notadamente no ETP”²³. Assim, conforme o autor, o conteúdo do PCA deve consistir na indicação da natureza da necessidade e não na especificação precisa da solução em si²⁴.

O autor exemplifica essa distinção: a necessidade de um determinado órgão pode ser “transporte de servidores”; a aquisição ou locação de veículo seriam possíveis soluções. Logo, o que será objeto de indicação no PCA é a referência à necessidade de transporte, de modo que a definição da solução e suas respectivas especificações e quantitativos ocorrerá futuramente, na fase preparatória do específico processo de contratação²⁵.

Alinhando a essa percepção, o Decreto Federal nº 10.947/2022 estabelece o conteúdo mínimo do PCA federal, prescrevendo que ele deve conter “todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente”, incluindo contratações diretas e aquelas que envolvam recursos de empréstimo ou doação^{26 27}.

2.1.3. Natureza de Técnica de Planejamento

É preciso dizer que PCA é uma técnica de planejamento e não um instrumento normativo inexoravelmente impositivo e imutável²⁸. Esta característica é vital para órgãos como a Polícia Militar, que necessitam de flexibilidade na resposta das demandas imprevistas decorrentes da natureza de suas atividades operacionais.

2108

Por essa razão, é preciso que na regulamentação da matéria sejam presumidos mecanismos de tratamento e avaliação relativos à inserção e alteração de eventuais demandas supervenientes, por força da imprevisibilidade e de contingências reconhecidas pela instância competente para a deliberação, ainda que no próprio exercício financeiro de execução do PCA²⁹.

2.1.4. Requisitos de Divulgação e Transparência

Nos termos do *caput* e do inciso II do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, diante da instituição do plano de contratações anual, a fim de evitar o desalinhamento das contratações efetivas com o planejamento estratégico da organização, na fase preparatória de cada processo

²³ Ibid., p. 175.

²⁴ A despeito do entendimento doutrinário, o art. 23 do Decreto estadual nº 10.086/2022 determina que o órgão especifique a solução que será adotada.

²⁵ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Op. cit., p. 175-176.

²⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., p. 487.

²⁷ BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jan. 2022.

²⁸ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Op. cit., p. 176.

²⁹ Ibid., p. 176.

de contratação deverá ser evidenciada a compatibilização da demanda específica com o PCA, além da demonstração de sua previsão no referido instrumento³⁰.

Uma vez instituído, o PCA deverá ser divulgado no sítio eletrônico oficial da organização e, ainda, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme estabelece o art. 174, § 2º, I, da Lei nº 14.133/2021³¹. Havendo alteração, as versões atualizadas do PCA também devem ser publicadas.

2.2. A Regulamentação do PCA no Estado do Paraná

O Estado do Paraná, em 2022, criou regulamentação detalhada sobre o PCA por meio do Decreto estadual nº 10.086, determinando que a Secretaria de Estado do Planejamento elabore o Plano de Contratações Anual do Estado (PCA-E), com objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência³².

Demonstra-se saudável que cada organização realize uma adequada regulamentação acerca do PCA, estabelecendo o procedimento de elaboração, fluxos, prazos, atribuições e instâncias responsáveis, controles e regramentos de transparência³³. No caso paranaense, os órgãos e entidades da Administração Pública estadual devem elaborar seus próprios Planos Anuais de Contratação (PAC) e encaminhar à Secretaria de Estado do Planejamento, até 31 de julho de cada ano, os subsídios necessários para a elaboração do PCA-E relativo ao ano seguinte³⁴.

Nessa linha, o decreto estadual incorporou modernas práticas de gestão ao estabelecer que o planejamento de contratações deve observar princípios relativos à padronização, parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, e responsabilidade fiscal mediante comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento³⁵.

2.3. A Estrutura Organizacional da Polícia Militar do Paraná

2.3.1. Organização Básica da PMPR

A Polícia Militar do Paraná está estruturada, conforme a Lei Estadual nº 22.354/2025³⁶, em cinco categorias de órgãos: direção, assessoramento, apoio, execução e de correição³⁷. Este

³⁰ Ibid., p. 176.

³¹ Ibid., p. 176.

³² PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, art. 21.

³³ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Op. cit., p. 175.

³⁴ PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, art. 21, § 1º.

³⁵ PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, art. 22, VI.

³⁶ PARANÁ. Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Paraná, fixa o seu efetivo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=357521&indice=1&totalRegistros=1&dt=25.3.2025.16.18.10.651>. Acesso em: 15 jun. 2025.

³⁷ PARANÁ. Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025, art. 5º.

desenho reflete a complexidade institucional necessária para o cumprimento das missões constitucionais da corporação e estabelece as bases para um planejamento de contratações efetivo e coordenado³⁸.

Os órgãos de direção realizam o comando e a administração da Corporação, compreendendo os órgãos de direção-geral, destinados a efetuar a direção geral, o planejamento estratégico e a administração superior da instituição, e os órgãos de direção setorial, encarregados pela administração setorial e a implementação de políticas dos sistemas de pessoal, de educação, de saúde, de logística, de finanças, de inteligência, de tecnologia e inovação e de projetos³⁹.

2.3.2. Órgão de Planejamento Central: Estado-Maior da PMPR

O Estado-Maior da Polícia Militar (EMPM) responde, perante o Comandante-Geral, pelo planejamento estratégico da Corporação, cabendo-lhe a elaboração de diretrizes e, atendidas às ordens daquela autoridade, a administração superior da Polícia Militar do Paraná e dos órgãos de direção setorial⁴⁰.

Para os fins da implementação do PCA, assumem especial relevância as seguintes seções do Estado-Maior:

A 4^a Seção - PM/4, responsável pelos assuntos relativos ao planejamento logístico da Corporação⁴¹, desempenha papel cardeal na identificação e consolidação das necessidades de material, equipamentos e serviços que devem integrar o Plano de Contratações Anual.

2110

A 6^a Seção - PM/6, encarregada dos assuntos relativos ao planejamento orçamentário da Corporação⁴², é essencial para garantir a compatibilização do PCA com os instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), assegurando a viabilidade financeira das contratações previstas.

A Unidade de Integridade e Compliance Setorial – UICS, responsável pela divulgação e execução de ações de conformidade e integridade da Corporação⁴³, através de atividades de transparência, ouvidoria, controle interno e compliance.

2.3.3. Órgãos de Direção Setorial: Diretoria de Logística e Diretoria de Projetos

A Diretoria de Logística (DL) é o órgão de direção setorial titular da implementação das políticas do sistema de logística da Corporação, incumbida do desenvolvimento, coordenação, fiscalização e controle das atividades de suprimento e manutenção de material, e também da administração contratual e patrimonial⁴⁴.

³⁸ FELIPACK, Dalva Rosane. Meio século de evolução institucional: a organização básica da Polícia Militar do Paraná entre as Leis Estaduais 6.774/1976, 16.575/2010 e 22.354/2025. *Brazilian Journal of Development*, v. 11, n. 6, e80185, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.34117/bjdvim6-003>. Acesso em: 15 jun. 2025.

³⁹ PARANÁ. Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025, art. 6º.

⁴⁰ PARANÁ. Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025, art. 14.

⁴¹ PARANÁ. Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025, art. 14, § 3º, IV.

⁴² PARANÁ. Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025, art. 14, § 3º, VI.

⁴³ PARANÁ. Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025, art. 14, § 3º, VII.

⁴⁴ PARANÁ. Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025, art. 20.

A DL possui papel central na execução do PCA, já que é responsável pela gestão dos processos de aquisição e contratação de bens e serviços necessários ao funcionamento da instituição. Sua expertise operacional em logística é crucial para subsidiar tecnicamente a correta estimativa de necessidades e a adequada especificação dos objetos a serem incluídos no planejamento anual.

A Diretoria de Projetos (DProj) é o órgão de direção setorial que gestiona o portfólio estratégico da Corporação e propõe normas e inovação relativas a projetos, programas, portfólios, processos e convênios⁴⁵. Para a implementação do PCA, a DProj desempenha função estratégica ao garantir o alinhamento das contratações com os projetos institucionais e promover a inovação nos processos de planejamento.

2.3.4. Órgãos de Apoio Especializados

São órgãos de apoio subordinados à Diretoria de Logística: Centro de Motomecanização (CMM), Centro de Intendência e Distribuição (CID), Centro de Material Bélico (CMB), Centro de Compras e Licitações (CCL) e Centro de Controle Patrimonial (CCP)⁴⁶.

Competem a estes órgãos a gestão logística, afeta à aquisição, ao recebimento, à armazenagem, à manutenção, à distribuição e ao controle de suprimentos, materiais e serviços relacionados a veículos, armamento, munição, proteção balística, instrumentos de menor potencial ofensivo, equipamentos e fardamentos, cabendo-lhes, ainda, executar o controle e fiscalização das edificações e patrimônio da Corporação⁴⁷.

Para a elaboração do PCA, estes centros especializados são fontes primárias de informação sobre as necessidades específicas de cada área, devendo contribuir com dados técnicos e estatísticos que permitam a adequada previsão das demandas futuras.

2.4. Peculiaridades da Polícia Militar

A Polícia Militar possui características institucionais únicas que a distinguem dos demais órgãos da administração pública. Sua missão constitucional de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública⁴⁸ impõe desafios específicos ao planejamento institucional⁴⁹.

⁴⁵ PARANÁ. Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025, art. 24.

⁴⁶ PARANÁ. Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025, art. 36.

⁴⁷ PARANÁ. Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025, art. 36, parágrafo único.

⁴⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 144, § 5º.

⁴⁹ DENKEWSKI, Wladimir; LEMOS JÚNIOR, Luiz Carlos. O desafio da implementação do planejamento na Polícia Militar do Paraná: uma análise de mudanças recentes na estrutura estratégica da instituição. Recimazi – Revista Científica Multidisciplinar, v. 5, n. 2, e524900, 02/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.47820/recimazi.v5i2.4900>. Acesso em: 15 jun. 2025.

A imprevisibilidade operacional faz parte da atividade policial-militar, na qual situações emergenciais podem demandar aquisições ou contratações não previstas no planejamento inicial: operações especiais, reforço de policiamento em grandes eventos, situações de calamidade pública ou alterações no cenário de criminalidade podem exigir adaptações rápidas no cronograma de contratações.

De igual modo, a Polícia Militar trabalha com equipamentos e materiais especializados, muitos de uso exclusivo das forças de segurança, circunstância que limita o rol de fornecedores e impacta os prazos de entrega e valores das contratações.

A nova estrutura organizacional estabelecida pela Lei nº 22.354/2025 evidencia a necessidade de coordenação entre múltiplos órgãos para a efetiva implementação do PCA, desde os órgãos de planejamento estratégico (EMPM) até os órgãos especializados em logística e apoio, passando pelas diretorias setoriais responsáveis pela gestão logística e de projetos.

3. OBJETIVOS E BENEFÍCIOS DO PCA

3.1. Objetivos Fundamentais do PCA

De acordo com o texto legal, são três os objetivos principais do plano de contratações anual⁵⁰:

2112

3.1.1. Racionalização das Contratações

O primeiro objetivo é conferir organização, sistema e métodos de trabalho na atividade de compras públicas. Quando se planeja e se antevê todas as necessidades da administração de maneira global, tem-se a possibilidade de: (i) aglutinar e centralizar as aquisições para obter economia de escala; (ii) padronizar produtos e serviços; (iii) reduzir os recursos humanos e materiais envolvidos no processo, tornando-o mais econômico e célere⁵¹.

O Tribunal de Contas da União, em sua análise sobre a implementação do PCA, destaca que a rationalização das contratações permite obter ganhos de escala e rationalização das aquisições ao reunir contratações semelhantes ou complementares em processos conjuntos⁵².

3.1.2. Alinhamento com o Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico é instrumento de governança por meio do qual se traçam ações e metas de curto, médio e longo prazo. As ações definidas no planejamento estratégico do

⁵⁰ MELO, Cristina Andrade. Op. cit., p. 116.

⁵¹ Ibid., p. 116.

⁵² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

órgão que envolve contratações públicas devem estar alinhadas com o plano de contratações anual⁵³.

O TCU enfatiza que um PCA efetivo deve apresentar integração com o planejamento estratégico institucional, tornando-se elemento-chave para a avaliação da qualidade do planejamento das contratações⁵⁴.

3.1.3. Subsídio às Leis Orçamentárias

Para a elaboração do projeto de lei orçamentária anual (LOA), é preciso que o Poder Executivo tenha estimativa prévia das necessidades de cada órgão que serão supridas via contratações públicas. O plano possui duração anual e deve ser elaborado no ano antecedente ao de sua execução⁵⁵.

Segundo o TCU, o PCA deve demonstrar compatibilidade com a lei orçamentária anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA)⁵⁶, garantindo maior previsibilidade orçamentária e financeira.

3.2. Transparência enquanto Fator de Integridade

O plano de contratações anual deve ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial criado pela nova lei⁵⁷. Esta transparência induz integridade nas contratações públicas.

Zenkner, citando Louis Brandeis: “*Nas coisas do poder, o melhor desinfetante é a luz do sol*”. A visibilidade plena das ações políticas constitui componente primordial para a integridade governamental, porque a publicidade dos atos administrativos impede, ou pelo menos obstaculiza, condutas inadequadas⁵⁸.

O TCU reforça que a divulgação antecipada das contratações previstas facilita o controle social e o acompanhamento pelos órgãos de controle externo⁵⁹, instrumentalizando-se a transparência pública.

⁵³ MELO, Cristina Andrade. Op. cit., p. 116.

⁵⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

⁵⁵ MELO, Cristina Andrade. Op. cit., p. 117.

⁵⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, art. 12, § 1º, c/c art. 174, I e § 2º.

⁵⁸ ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019 p. 246-247 apud MELO, Cristina Andrade. Op. cit., p. 118.

⁵⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

A transparência proporcionada pelo PCA estende suas vantagens para além dos muros da administração pública, alcançando o mercado, a sociedade e o controle:

- Para o mercado: sinaliza intenções aos fornecedores, que podem se preparar antecipadamente para participar dos certames licitatórios⁶⁰;
- Para a sociedade: permite o controle social e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos;
- Para o controle externo: demonstra a predisposição ao planejamento por parte das autoridades do órgão.

4. PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE O PCA

4.1. A Visão Crítica da Doutrina

O PCA não é recebido com entusiasmo por toda a doutrina. Rigolin apresenta críticas ferozes ao instituto, questionando sua utilidade e efetividade. Para o autor, o PCA seria “*tão importante quanto combinar meia escura com calça escura ou embeber o cabelo em gel endurecedor*”⁶¹.

Mira-se a crítica em aspectos práticos da implementação. Rigolin questiona a possibilidade de o ente público ter um planejamento preciso de contratações, “*algo que nunca teve antes nos 523 anos da história do Brasil*”, indagando se a ausência do plano levaria à paralisia da Administração⁶².

2114

4.2. Questionamentos sobre a Previsibilidade

Contesta-se a dificuldade de prever com precisão todas as necessidades contratuais de um exercício. Nas palavras de Rigolin, “*um plano de contratações para cada exercício deve necessitar, em grande medida, de métodos divinatórios das futuras contratações*”⁶³.

O autor indaga se alguém consegue realmente “*adivinha[r] tudo o que vai precisar adquirir ao longo de cada ano*”, especialmente considerando a natureza dinâmica da administração pública e as contingências imprevistas que podem surgir.

4.3. Inconsistências Normativas

Rigolin aponta inconsistências no texto legal, destacando que o inciso VII do art. 12 apenas faculta ao ente ter o plano de contratações, remetendo a regulamento. Interpelar se o

⁶⁰ FURTADO, Madeline; VIEIRA, Antonieta; FURTADO, Monique. Breve análise sobre o Planejamento e o Plano Anual de Contratações da Administração Pública Federal – PAC (IN/SEGES/ME nº 01/2019). Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 18, n. 206, p. 31-46, fev. 2019 apud MELO, Cristina Andrade. Op. cit., p. 119.

⁶¹ RIGOLIN, Ivan Barbosa. Op. cit., p. 34.

⁶² Ibid., p. 34.

⁶³ Ibid., p. 34.

regulamento pode dispensar o plano e se, sem regulamento, o ente pode ou não pode ter plano de contratações⁶⁴.

Mais relevante é a aparente contradição entre a facultatividade do plano (art. 12, VII) e a obrigatoriedade de sua divulgação caso seja implementado (§1º do mesmo artigo). Segundo observa o autor, “então o ente não precisa ter o plano, mas quem tiver a infeliz ideia de instituí-lo estará obrigado a divulgá-lo”⁶⁵.

4.4. Questionamento da Utilidade da Transparência

O autor também objeta a necessidade de divulgar o plano de contratações ao público, indagando: “para que raios alguém precisa divulgar ao público seu plano de contratações se cada uma delas a seu tempo precisará ser licitada, com toda a publicidade exigida pela lei?”⁶⁶.

Esse apontamento sugere que a transparência já é assegurada pelos procedimentos licitatórios obrigatórios, tornando redundante a divulgação prévia do planejamento.

4.5. Recomendação Contrária à Implementação

Lastreado em suas críticas, Rigolin formula recomendação expressa contrária à adoção do PCA pelos entes subnacionais: “fujam dessa fanfarronada. Se fosse algo sério, não seria facultativa, mas obrigatória”⁶⁷.

2115

Esta posição representa contraponto importante ao discurso favorável à implementação do PCA, demonstrando que há divergências doutrinárias significativas sobre o instituto.

4.6. A Perspectiva de Niebuhr sobre Facultatividade versus Obrigatoriedade

Em contrapartida, Niebuhr, reconhecendo a importância do PCA para o planejamento e governança das contratações públicas, enfatiza que, “por deferência à Lei nº 14.133/2021, mais precisamente ao inciso VII do seu artigo 12, ele não é obrigatório, é facultativo para a Administração”⁶⁸.

O autor critica interpretações que buscam esvaziar o conteúdo da palavra “poderão”, alertando que “o intérprete, por mais qualificado que seja, não deve transformar ‘poderão’ em ‘deverão’. Se o fizer, já não será mais intérprete, terá tomado para si, ilegitimamente, a função legislativa”⁶⁹.

⁶⁴ Ibid., p. 34.

⁶⁵ Ibid., p. 34.

⁶⁶ Ibid., p. 34.

⁶⁷ Ibid., p. 34.

⁶⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., p. 486.

⁶⁹ Ibid., p. 486.

4.7. Críticas à Interpretação do TCU

Niebuhr impugna especificamente a posição do TCU no Acórdão nº 1.917/2024, que afirmou que “*a exigência de implementação do PCA pelo ente subnacional só poderá ser dispensada de forma excepcional, devidamente motivada*”. O autor pondera que “*não há nada na Lei que autorize afirmar que a não realização do plano deve ser excepcional e motivada*”⁷⁰.

Esta crítica evidencia tensão entre a interpretação literal da lei (facultatividade) e a tendência dos órgãos de controle em tornar o PCA praticamente obrigatório.

4.8. Utilidade das críticas ao PCA para a Polícia Militar do Paraná

O Estado do Paraná, por meio do Decreto estadual nº 10.086/2022, exerceu sua faculdade e adotou o Plano de Contratações Anual (PCA) como parte do mecanismo de gestão das contratações públicas estaduais. Consequentemente, a Polícia Militar do Paraná, assim como os demais órgãos estaduais, tem a obrigação de elaborá-lo, não havendo discussão sobre sua facultatividade.

A obrigatoriedade, contudo, não esvazia totalmente as críticas ao PCA. Pelo contrário, todas elas são salutares para a construção de um plano que não passe de mero formalismo burocrático. As ponderações sobre previsibilidade, utilidade e transparência devem fomentar a construção de um PCA operacional e efetivo, que entregue resultados concretos tanto para a atividade-fim da Corporação quanto para a sociedade. Niebuhr, mesmo reconhecendo as dificuldades inerentes ao planejamento, destaca que no “(...) *Plano de Contratações Anual projetam-se todas as licitações e contratações para o ano subsequente, divide-se por tipos ou categorias, verifica-se a compatibilidade com o orçamento, definem-se prioridades e estabelece-se uma espécie de calendário. Faz sentido, é natural e necessário*”⁷¹.

Ademais, a crítica sobre a impossibilidade de prever todas as contratações não invalida a utilidade do planejamento daquelas que são previsíveis. Para a Polícia Militar, uma parcela significativa das contratações é certa e recorrente, incluindo fardamento, combustível, munição, manutenção de viaturas, alimentação e equipamentos básicos. Mesmo não sendo possível antecipar todas as necessidades, o planejamento das demandas estruturais já representa ganho considerável em termos de eficiência e economicidade.

Esta perspectiva é corroborada pelo TCU, que reconhece o PCA como ferramenta estratégica essencial, não meramente burocrática, e que sua adoção, além de obrigatória, implica

⁷⁰ Ibid., p. 486.

⁷¹ Ibid., p. 487.

um salto qualitativo na gestão pública brasileira⁷². Conhecer essas ponderações impede que erros sejam cometidos e incentiva o aperfeiçoamento do instituto, tornando-o real e funcional para o contexto específico da segurança pública.

5. DESAFIOS PRÁTICOS DE IMPLEMENTAÇÃO

5.1. Dificuldades Operacionais Identificadas pelo TCU

O Tribunal de Contas da União, em auditoria realizada sobre 72 organizações públicas federais (Acórdão nº 1.637/2021), constatou que muitas das deficiências dos planos anuais decorrem da falta de maturidade de governança dos órgãos e entidades. A auditoria verificou “um conjunto razoável de dificuldades operacionais para a confecção dos planos relacionadas ao sistema operacional tecnológico que é usado pelos órgãos e entidades federais”⁷³.

5.1.1. Avaliação da Maturidade na Implementação do PCA

Em análise mais recente, o TCU desenvolveu metodologia específica para avaliar o grau de maturidade dos órgãos públicos na implementação do PCA⁷⁴. Aplicando questionários direcionados, a Corte identificou critérios fundamentais para uma implementação efetiva:

- Existência formal do PCA (institucionalização documental);
- Qualidade e completude dos planos elaborados;
- Efetivo alinhamento com planejamento estratégico e instrumentos orçamentários;
- Divulgação tempestiva e pública no PNCP⁷⁵.

2117

5.1.2. Resultados da Auditoria sobre Implementação

Os resultados encontrados pelo TCU apontaram problemas significativos na implementação do PCA pelos órgãos públicos:

- Muitos órgãos possuem um PCA incipiente, apenas formalmente instituído, mas sem efetividade real;
- Existência de lacunas significativas na elaboração do PCA, especialmente quanto à qualidade do planejamento das demandas futuras;
- Diversas entidades não cumprem integralmente a exigência de divulgação obrigatória e tempestiva⁷⁶.

⁷² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

⁷³ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., p. 489.

⁷⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem.

5.2. Complexidade da Produção do PCA

Niebuhr aponta que, “*a produção do Plano de Contratações Anual não é tarefa simples, envolve a mobilização de pessoal e a disposição de dados confiáveis e sistematizados para que se consiga projetar as demandas de licitações e contratos administrativos do ano subsequente*”⁷⁷.

O TCU identificou que os principais desafios enfrentados pelas instituições incluem capacitação insuficiente dos agentes públicos para elaborar um planejamento detalhado e baixa integração entre setores administrativos dentro da mesma instituição, prejudicando a identificação adequada das demandas futuras⁷⁸.

Sem esses elementos, o plano se reduz a uma peça alegórica meramente formal e vazia de conteúdo, feita apenas para cumprir as exigências legais e regulamentares, e não para servir de verdade ao planejamento das licitações e dos contratos administrativos⁷⁹.

Para que a elaboração seja efetiva, é indispensável que seja realizada uma análise crítica das demandas projetadas, podendo ser consignados às unidades responsáveis pela indicação apontamentos de revisão, redimensionamento ou reformulação⁸⁰.

5.3. Simplicidade estratégica do Conteúdo

Niebuhr recomenda que “*não se exijam para o plano informações muito detalhadas sobre as licitações e contratos administrativos, até porque se elabora o plano no ano anterior à realização das respectivas licitações e contratos administrativos*”⁸¹.

Sugere-se simplificar o conteúdo do plano, indicando “*os objetos de forma mais geral e prever os valores com base em contratos anteriores do próprio órgão ou entidade*”⁸², uma vez que se passam meses entre a elaboração do plano e a realização das licitações.

Quanto à previsão de custos, para os fins de composição da indicação no PCA, bastaria a realização de uma projeção genérica de gasto, antevendo-se, dentre as possíveis soluções, o valor que representaria, por prudência, a maior estimativa⁸³.

6. A IMPORTÂNCIA DO PCA PARA A POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

6.1. Racionalização das Contratações e Economia de Escala

⁷⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., p. 489.

⁷⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

⁷⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., p. 489.

⁸⁰ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Op. cit., p. 175.

⁸¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., p. 488.

⁸² Ibid., p. 488.

⁸³ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Op. cit., p. 176, nota de rodapé 278.

Para a Polícia Militar do Paraná, o PCA representa ferramenta primária para a racionalização das contratações e obtenção de economias de escala. A instituição, com atuação em todo território estadual, demanda grandes quantidades de materiais padronizados quais sejam fardamento, equipamentos de proteção individual, armamento, munição, combustíveis e veículos.

O planejamento antecipado permite a consolidação dessas demandas em licitações únicas ou registro de preços, possibilitando melhor negociação com fornecedores e redução de custos. Conforme estabelece o decreto estadual, o planejamento deve considerar “*condições de aquisição, contratação e pagamento semelhantes às do setor privado*” e o “*processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente*”⁸⁴.

O TCU reforça este benefício ao destacar que o PCA evita redundâncias e garante economia de recursos públicos através da consolidação de demandas similares⁸⁵.

6.2. Coordenação Institucional na Elaboração do PCA

A implementação efetiva do PCA na PMPR exige atuação coordenada entre os diversos órgãos que compõem sua estrutura organizacional. Esta coordenação deve ser liderada pelo Estado-Maior da PMPR, por estar estreitamente relacionada com o planejamento estratégico da Corporação, envolvendo necessariamente os seguintes órgãos: 4^a Seção (PM/4), 6^a Seção (PM/6) e a Unidade de Integridade e Compliance Setorial (UICS), que possuem competências específicas em planejamento logístico e orçamentário, e compliance.

2119

Por sua vez, as diretorias setoriais, especialmente a Diretoria de Logística (DL) e a Diretoria de Projetos (DProj), desempenham funções essenciais na operacionalização do PCA. A DL deve fornecer subsídios técnicos para a adequada especificação dos objetos de contratação, estimativa de custos e definição de cronogramas de aquisição. A DProj, por seu turno, deve garantir que as contratações previstas no PCA estejam alinhadas com os projetos estratégicos institucionais e contribuam para o alcance dos objetivos de longo prazo da PMPR.

6.3. Alinhamento com o Planejamento Estratégico Institucional

O PCA permite o alinhamento das contratações com o planejamento estratégico vigente da Polícia Militar, assegurando que as aquisições sejam direcionadas para o cumprimento da missão institucional. A regulamentação estadual exige que o planejamento demonstre “*a*

⁸⁴ PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, art. 22, I e II.

⁸⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração”⁸⁶.

Para a corporação, isso significa vincular as contratações às diretrizes estratégicas de modernização, capacitação, ampliação do efetivo ou melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. A estrutura organizacional da PMPR, com sua clara divisão de competências, facilita este alinhamento ao estabelecer responsabilidades específicas para cada nível organizacional.

Além disso, o PCA deverá estar alinhado com os demais planejamentos estratégicos institucionais, entre os quais se destacam: o Plano de Comando do Comandante-Geral⁸⁷; o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC)⁸⁸; o Plano Estratégico de Aquisições de Produtos Controlados pelo Exército (PEA PCE) de Uso Restrito⁸⁹; e outros instrumentos de planejamento que forneçam subsídios técnicos para as aquisições de bens e serviços comuns.

6.4. Prevenção de Contratações Emergenciais Desnecessárias

Um dos principais benefícios do PCA para a Polícia Militar consiste na redução das contratações emergenciais. Torres alerta: “*a omissão de licitações necessárias no PCA configura falha funcional. A inviabilização de uma licitação devido a um PCA mal elaborado pode ser considerada uma grave violação ao dever funcional, especialmente quando resulta em contratações diretas emergenciais*”⁹⁰.

2120

Para órgãos de segurança pública, para os quais a tentação de utilizar a urgência enquanto justificativa para contratações diretas é maior, o PCA bem elaborado cria salvaguardas contra práticas inadequadas de gestão.

O TCU destaca (e combate) que um dos principais problemas a serem enfrentados são as resistências culturais internas em relação ao planejamento anual, dado o costume de realizar compras emergenciais ou desorganizadas⁹¹. Nessa linha, o PCA funciona como antídoto ao induzir o aprimoramento da gestão dos órgãos estatais.

⁸⁶ PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, art. 15, § 1º, II.

⁸⁷ PARANÁ. Polícia Militar. Plano de Comando 2024/2026. Boletim-Geral, Curitiba, PR, n. 128, p. 42, 9 jul. 2024.

⁸⁸ PARANÁ. Polícia Militar. Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação da Polícia Militar do Paraná - PDTIC 2025-2026. Boletim Geral, Curitiba, PR, n. 001, 6 jan. 2025.

⁸⁹ BRASIL. Exército Brasileiro. Plano Estratégico de Aquisições de Produtos Controlados pelo Exército (PEA PCE) de Uso Restrito (2025-2027). Boletim de Acesso Restrito do Exército, Brasília, DF, n. 1-B, 14 fev. 2025.

⁹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 274.

⁹¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

6.5. Transparência e Controle Social

O PCA, ao ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial⁹², promove a transparência das ações da Polícia Militar, permitindo que a sociedade acompanhe o planejamento de aplicação dos recursos públicos destinados à segurança.

Esta transparência é particularmente relevante para órgãos de segurança, nos quais a legitimidade das ações perante a sociedade é elemento basilar para a eficácia das atividades.

7. FLEXIBILIDADE E ADAPTABILIDADE DO PCA

7.1. Natureza Não Vinculativa do Planejamento

É inevitável compreender que o PCA não é um instrumento jurídico vinculativo rígido. Para Niebuhr, “o Plano de Contratações Anual é em essência uma programação das licitações e dos contratos administrativos. Essa programação, pelo menos do jeito como está posta na Lei nº 14.133/2021, não vincula a Administração Pública, que pode divergir dela, sem que isso devesse gerar maiores repercussões”⁹³.

7.2. Possibilidade de Alterações e Inclusões

Niebuhr destaca, ainda, que “pode ser que dada demanda não tenha sido prevista no plano. Não é por isso, por não constar do plano, que ela não pode gerar uma licitação e um contrato administrativo”⁹⁴. Esta flexibilidade é essencial para a Polícia Militar, que enfrenta demandas imprevistas decorrentes da natureza de suas atividades.

7.3. Alteração do PCA como Instrumento de Gestão

Camarão entende que o plano de contratações anual “não é um instrumento jurídico, mas, sim, de gestão, podendo ser alterado ou redimensionado para se adequar à necessidade do órgão”⁹⁵. Contudo, as alterações devem ser precedidas de justificativa prévia, aprovação da autoridade competente e nova divulgação do documento atualizado.

Por mais detalhado que seja o planejamento, ele não conseguirá prever todas as contratações do órgão durante o período de um ano, uma vez que existem situações

⁹² PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, art. 22, § 2º.

⁹³ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., p. 488.

⁹⁴ Ibid., p. 488.

⁹⁵ FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. v. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 262-263 apud MELO, Cristina Andrade. Op. cit., p. 117.

imprevisíveis, como emergências ou calamidades públicas⁹⁶. Soma-se a isso a possibilidade de insucessos em processos licitatórios, mudanças de cenário decorrentes do contexto dinâmico no qual se inserem os órgãos de segurança pública, além de outros fatores supervenientes que podem ocorrer no intervalo entre o período de elaboração e a efetiva execução do PCA.

8. DESAFIOS E ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PCA NA PMPR

8.1. Gerenciamento da Imprevisibilidade Operacional

O maior desafio para implementação efetiva do PCA na Polícia Militar reside na gestão da imprevisibilidade inerente às atividades de segurança pública. Para enfrentá-la, sugere-se:

Previsão de margem de contingência: o planejamento deve incluir margem de recursos destinada a contratações imprevistas, permitindo flexibilidade sem comprometer o orçamento. O decreto estadual autoriza que o órgão gerenciador acrescente “*margem de segurança de até 20% (vinte por cento)*” aos quantitativos extraídos do Plano de Contratações Anual⁹⁷.

Categorização de demandas por grau de previsibilidade: as demandas devem ser categorizadas conforme seu grau de previsibilidade: demandas certas (fardamento, combustível, manutenção de viaturas), demandas prováveis (reforço de efetivo, equipamentos para novas unidades) e demandas possíveis (operações especiais, eventos extraordinários).

2122

Utilização de atas de registro de preços para objetos estruturais: o decreto prevê que os órgãos gerenciadores iniciem processo licitatório para registro de preços de objetos considerados estruturais com antecedência necessária para garantir a existência de atas vigentes⁹⁸. Para a Polícia Militar, materiais a exemplo de munição, combustível e equipamentos de proteção individual podem ser classificados como estruturais.

8.2. Implementação do PCA

8.2.1. Alinhamento entre os órgãos envolvidos

A implementação efetiva do PCA dependerá, entre outros fatores, do esforço conjunto e coordenado dos órgãos diretamente envolvidos, bem como do engajamento do Alto Comando da Corporação. A harmonização entre os órgãos facilitará significativamente a elaboração, a implementação e a execução do PCA.

8.2.2. Estabelecimento de Fluxos de Informação

⁹⁶ MELO, Cristina Andrade. Op. cit., p. 121.

⁹⁷ PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, art. 292A, § 4º.

⁹⁸ PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, art. 292A.

Devem-se estabelecer fluxos claros de informação entre os órgãos, definindo prazos, responsabilidades e formatos padronizados para o encaminhamento de demandas. Tais fluxos facilitarão consideravelmente a elaboração, a consolidação e eventuais necessidades de alteração do PCA, otimizando o tempo e minimizando o retrabalho.

8.2.3. Capacitação Específica por Função

Cada categoria de órgão deve receber capacitação específica para sua função no processo, de modo a viabilizar que cada etapa seja realizada conforme as competências atribuídas, de forma técnica e eficiente. Isso reduzirá erros e falhas, garantindo maior celeridade dos processos e o atendimento aos preceitos legais vigentes.

8.3. Superação das Dificuldades Operacionais

Considerando as dificuldades operacionais identificadas pelo TCU e por Niebuhr durante avaliação da Administração Pública Federal, a PMPR deve adotar estratégias específicas:

8.3.1. Investimento em Capacitação Técnica

2123

É necessário investir na capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento, considerando que a “*produção do Plano de Contratações Anual não é tarefa simples*”⁹⁹. Deve-se desenvolver competências em análise de mercado, gestão de contratos especializados e planejamento logístico.

O TCU recomenda especificamente realização de capacitações e treinamentos regulares, focados especialmente na elaboração e gestão do PCA¹⁰⁰ para superar as deficiências que ele identificou.

8.3.2. Desenvolvimento de Sistemas de Informação

Para superação das dificuldades tecnológicas, é inevitável desenvolver ou adaptar sistemas que facilitem a coleta, sistematização e análise de dados para a elaboração do PCA. Registra-se que, na data de elaboração deste estudo, o Estado do Paraná ainda não possui um sistema que permita a elaboração, o acompanhamento e a análise dos resultados obtidos com os planos elaborados por seus órgãos e entidades.

⁹⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., p. 489.

¹⁰⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

O TCU sugere a implantação de ferramentas digitais integradas, como sistemas eletrônicos de gestão documental e acompanhamento das licitações, melhorando transparência e controle¹⁰¹.

8.3.3. Simplicidade estratégica

Seguindo a orientação de Niebuhr, deve-se evitar exigir “*informações muito detalhadas sobre as licitações e contratos administrativos*”¹⁰², optando por indicações gerais de objetos e valores baseados em experiências anteriores.

O TCU endossa essa abordagem ao recomendar a promoção do uso de modelos padronizados para elaboração de planos, garantindo coerência, completude e facilidade de análise¹⁰³.

8.4. Flexibilidade e Adaptabilidade do PCA

8.4.1. Estabelecimento de Procedimentos de Revisão

Deve-se estabelecer procedimentos claros para revisão e alteração do PCA quando necessário, seguindo a orientação de que o plano é “*instrumento de gestão*” que pode ser “*alterado ou redimensionado para se adequar à necessidade do órgão*”¹⁰⁴.

8.4.2. Tratamento de Demandas Não Previstas

2124

Conforme esclarece Niebuhr, demandas não previstas no plano podem “*gerar uma licitação e um contrato administrativo*”¹⁰⁵, devendo-se estabelecer procedimentos para justificar tais contratações no estudo técnico preliminar.

8.5. Integração com o Ciclo de Planejamento Orçamentário

A efetividade do PCA depende de sua integração com o ciclo de planejamento orçamentário. Para a Polícia Militar, isso significa:

- Alinhamento com o Plano Plurianual (PPA): as contratações de maior vulto devem estar previstas no PPA estadual, garantindo continuidade dos recursos nos exercícios subsequentes.
- Compatibilização com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): o PCA deve observar as diretrizes e prioridades estabelecidas na LDO, especialmente quanto às metas de redução de despesas e melhoria da eficiência.
- Detalhamento na Lei Orçamentária Anual (LOA): as previsões do PCA devem encontrar correspondência na LOA, garantindo a disponibilidade efetiva de recursos.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., p. 488.

¹⁰³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

¹⁰⁴ FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. Op. cit., p. 262-263 apud MELO, Cristina Andrade. Op. cit., p. 117.

¹⁰⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., p. 488.

8.6. Capacitação e Governança

A implementação efetiva do PCA requer investimento em capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento e execução das contratações. O decreto estadual estabelece que o planejamento deve incluir “*providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual*”¹⁰⁶.

O TCU enfatiza a necessidade de fortalecimento do papel das áreas de governança institucional, garantindo liderança efetiva e contínua supervisão do PCA¹⁰⁷, elemento primacial para o sucesso da implementação.

Para a Polícia Militar, isso implica desenvolvimento de competências específicas em:

- Análise de mercado de produtos de segurança
- Gestão de contratos de tecnologia especializada
- Planejamento logístico para operações distribuídas geograficamente.

9. BENEFÍCIOS ESPECÍFICOS DO PCA PARA A PMPR

9.1. Melhoria da Capacidade Operacional

O planejamento das contratações permite à Polícia Militar manter níveis adequados de equipamentos e materiais, evitando desabastecimento que possa comprometer a capacidade operacional. A previsibilidade das aquisições facilita a manutenção de estoques estratégicos e a programação de manutenções preventivas.

O TCU destaca que o PCA permite reduzir significativamente riscos de atrasos e inadequações nas licitações¹⁰⁸, aspecto capital para órgãos de segurança pública.

9.2. Otimização de Recursos Humanos

Com o PCA, a instituição pode planejar adequadamente a alocação de recursos humanos para atividades de planejamento, instrução de processos licitatórios e gestão contratual, evitando sobrecarga de trabalho e melhorando a qualidade dos procedimentos.

A coordenação entre os diversos órgãos da PMPR, conforme estabelecido pela Lei nº 22.354/2025, permite a especialização de funções e o aproveitamento do *know how* de cada setor, resultando em maior eficiência na utilização dos recursos humanos disponíveis.

¹⁰⁶ PARANÁ. Decreto estadual. Art. 15, § 1º, X.

¹⁰⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024, Plenário. Op. cit.

¹⁰⁸ Ibidem.

9.3. Fortalecimento da Imagem Institucional

A adoção de práticas de boa governança fortalece a imagem da Polícia Militar perante a sociedade e órgãos de controle, demonstrando compromisso com a eficiência e transparência na aplicação dos recursos públicos.

9.4. Redução de Riscos Jurídicos

O planejamento adequado reduz os riscos de questionamentos pelos órgãos de controle e de impugnações de licitações, uma vez que demonstra a necessidade, oportunidade e conveniência das contratações.

10. PERSPECTIVAS FUTURAS E RECOMENDAÇÕES

Para maximizar os benefícios do PCA na Polícia Militar do Paraná, recomenda-se:

- Criação de sistema de monitoramento: desenvolvimento de sistema de acompanhamento da execução do PCA, com indicadores de desempenho e alertas para desvios significativos.
- Integração com sistemas corporativos: integração do PCA com sistemas de gestão de patrimônio, controle de estoque e planejamento operacional da corporação.
- Revisões periódicas: estabelecimento de cronograma de revisões trimestrais do PCA, no mínimo, permitindo ajustes decorrentes de mudanças no cenário operacional ou orçamentário.
- Capacitação continuada: programa permanente de capacitação dos servidores envolvidos na elaboração e execução do PCA, considerando a complexidade das tarefas e missões.
- Identificação abrangente de demandas: mapeamento amplo e eficiente das demandas institucionais, garantindo que reflitam as necessidades reais das atividades de policiamento.
- Coordenação institucional: alinhamento entre os órgãos diretamente envolvidos na elaboração, implementação e execução do PCA.
- Ferramentas tecnológicas: disponibilização de plataforma tecnológica para o desenvolvimento do PCA, facilitando sua elaboração e as demais etapas de implementação e execução.

2126

II. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano de Contratações Anual representa ferramenta imprescindível para a modernização da gestão pública na Polícia Militar do Estado do Paraná. A despeito da imprevisibilidade inerente às atividades de segurança pública constitua desafio significativo, e mesmo considerando as críticas doutrinárias apresentadas por Rigolin e os esclarecimentos jurídicos de Niebuhr, a experiência demonstra que é possível conciliar planejamento estratégico com flexibilidade operacional.

As críticas ao PCA, embora relevantes e fundamentadas em aspectos jurídicos e práticos importantes, não invalidam sua utilidade quando adequadamente implementado. Para órgãos

que possuem demandas estruturais previsíveis e recorrentes, o planejamento pode gerar economicidade e eficiência, mesmo que não seja capaz de prever todas as necessidades do exercício.

A análise conduzida pelo Tribunal de Contas da União, especialmente no Acórdão nº 1.917/2024, aponta tanto os desafios quanto as oportunidades relacionadas à implementação do PCA. Os resultados das auditorias demonstram que, embora muitos órgãos enfrentem dificuldades na implementação efetiva, aqueles que conseguem superar os obstáculos iniciais obtêm benefícios significativos em termos de governança, transparência e eficiência¹⁰⁹.

A análise da doutrina especializada, particularmente de Niebuhr e Amorim, sugere que a implementação do PCA deve ser realizada com consciência de suas limitações e dentro dos parâmetros legais estabelecidos. Como lembra Amorim, o PCA consiste numa técnica de planejamento e não um instrumento normativo inexoravelmente impositivo e imutável¹¹⁰, característica inafastável para órgãos que necessitam de flexibilidade para responder a demandas imprevistas. A adequada regulamentação deve prever mecanismos de tratamento e avaliação relativos à inserção e alteração de eventuais demandas supervenientes¹¹¹.

A Lei Estadual nº 22.354/2025, que estabelece a organização básica da PMPR, oferece estrutura institucional adequada para a implementação coordenada do PCA, destacando-se a importância da ação conjunta dos órgãos de planejamento (PM/4, PM/6 e UICS), dos órgãos de direção setorial (Diretoria de Logística e Diretoria de Projetos) e dos demais órgãos especializados da corporação. Esta coordenação interórgãos é essencial para garantir que o planejamento reflita adequadamente as necessidades institucionais e esteja alinhado com o planejamento estratégico da PMPR.

2127

A implementação efetiva do PCA na PMPR exige mudança de paradigma na gestão institucional, passando de modelo reativo para modelo proativo de planejamento. Esta transformação, simultaneamente atende as exigências legais e dos órgãos de controle, e proporciona benefícios concretos em termos de economicidade, eficiência e transparência, desde que implementada com simplicidade e flexibilidade adequadas.

Melo é otimista: a esperança é que a nova lei seja indutora da mudança de cultura no que se refere ao planejamento da atividade-meio – processo de contratações públicas¹¹². Para que a administração pública não seja como a protagonista do livro Alice no País das Maravilhas, que

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Op. cit., p. 176.

¹¹¹ Ibid., p. 176.

¹¹² MELO, Cristina Andrade. Op. cit., p. 122.

ao perguntar ao gato Cheshire qual caminho deveria tomar, ouviu: “Se você não sabe para onde ir, qualquer caminho serve”¹¹³.

O sucesso da implementação depende do comprometimento do Alto Comando da Corporação e do investimento em capacitação dos servidores envolvidos no processo. A experiência de outros órgãos públicos demonstra que os benefícios superam amplamente os custos de implementação, justificando o esforço inicial, desde que se observe a complexidade do processo identificada por Niebuhr.

A Polícia Militar do Paraná, ao incorporar o PCA a sua gestão, não apenas cumprirá as determinações legais, mas também se tornará referência em governança pública no setor de segurança, contribuindo para o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições policiais.

Por fim, destaca-se que o PCA não deve ser considerado instrumento rígido que impeça a capacidade de resposta a situações emergenciais, mas sim ferramenta que, ao organizar as contratações previsíveis através da coordenação efetiva entre os órgãos de planejamento, direção setorial e apoio da PMPR, libera recursos e capacidade de gestão para o atendimento adequado das demandas imprevistas, características da natureza da atividade policial-militar.

A análise ponderada, considerando tanto os benefícios quanto as críticas doutrinárias ao instituto, além das dificuldades práticas de implementação identificadas pela experiência federal e sistematizadas pelo TCU, revela que a implementação criteriosa do PCA, adaptada às peculiaridades da atividade policial-militar e respeitando sua natureza facultativa, pode contribuir significativamente para a modernização e eficiência da gestão pública na área de segurança.

2128

REFERÊNCIA

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Contratações públicas na Lei nº 14.133/2021*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

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*, 26 jan. 2022. Disponível

113 Ibid., p. 122.

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Exército Brasileiro. *Plano Estratégico de Aquisições de Produtos Controlados pelo Exército (PEA PCE) de Uso Restrito (2025-2027)*. Aprovado pela Portaria C Ex nº 2.423 - Aces Rto, de 6 de fevereiro de 2025. Boletim de Acesso Restrito do Exército, Brasília, DF, n. 1-B, 14 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

DENKEWSKI, Wladimir; LEMOS JÚNIOR, Luiz Carlos. O desafio da implementação do planejamento na Polícia Militar do Paraná: uma análise de mudanças recentes na estrutura estratégica da instituição. *Recima21 – Revista Científica Multidisciplinar*, v. 5, n. 2, e524900, 02 / 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.47820/recima21.v5i2.4900>. Acesso em: 15 jun. 2025.

FELIPACK, Dalva Rosane. Meio século de evolução institucional: a organização básica da Polícia Militar do Paraná entre as Leis Estaduais 6.774/1976, 16.575/2010 e 22.354/2025. *Brazilian Journal of Development*, v. II, n. 6, e80185, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.34117/bjdviiin6-003>. Acesso em: 15 jun. 2025.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. v. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FURTADO, Madeline; VIEIRA, Antonieta; FURTADO, Monique. Breve análise sobre o Planejamento e o Plano Anual de Contratações da Administração Pública Federal – PAC (IN/SEGES/ME nº 01/2019). *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 18, n. 206, p. 31–46, fev. 2019. 2129

JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby. *Tratado de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/2021*. Coleção Jacoby Fernandes, v. 3, t. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MELO, Cristina Andrade. O plano de contratações anual na nova Lei de Licitações. In: FORTINI, Cristiana; PIRES, Maria Fernanda Veloso; CAVALCANTI, Caio Mário Lana (coord.). *Integridade e contratações públicas: reflexões atuais e desafios*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 111–123.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Planejamento nas licitações: copiar a União quase nunca é a solução. *Consultor Jurídico (ConJur)*, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-22/interesse-publico-planejamento-licitacoes-copiar-uniao-nunca-solucao>. Acesso em: 15 jun. 2025.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022. Arts. 21–25. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional, a Lei nº 14.133, de 1º de abril

de 2021. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, 17 jan. 2022. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=259084&codTipoAto=11>. Acesso em: 15 jun. 2025.

PARANÁ. *Lei nº 22.354, de 15 de abril de 2025.* Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Paraná, fixa o seu efetivo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=357521&indice=1&totalRegistros=1&dt=25.3.2025.16.18.10.651>. Acesso em: 15 jun. 2025.

PARANÁ. Polícia Militar. *Plano de Comando 2024/2026.* Boletim-Geral, Curitiba, PR, n. 128, p. 40-51, 9 jul. 2024.

PARANÁ. Polícia Militar. *Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação da Polícia Militar do Paraná - PDTIC 2025-2026.* Boletim Geral, Curitiba, PR, n. 001, 6 jan. 2025. EP 22.578.271-7.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Lei nº 14.133/21: i) plano de contratações (art. 12, VII, §1º); ii) impedimentos (art. 14, IV e V). *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 23, n. 273, p. 33-38, set. 2024.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Plano de Contratações Anual (PCA) e o Planejamento Prudente para Garantir a Eficiência das Contratações Públicas. João Pessoa, 2 out. 2024. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/plano-de-contratacoes-anual-pca-e-o-planejamento-prudente-para-garantir-a-eficiencia-das-contratacoes-publicas/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.637, Plenário, de 28 de julho de 2021. Auditoria operacional para avaliar se o Plano Anual de Contratações (PAC) e o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) têm contribuído para o aperfeiçoamento do planejamento das contratações públicas. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1637/2021/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 15 jun. 2025.

2130

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917, Plenário, de 18 de setembro de 2024. Acompanhamento da aplicação da Lei 14.133/2021 pela Administração Pública: relatório de maturidade dos órgãos e entidades. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1917/2024/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 15 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.622, Plenário, de 21 de outubro de 2015. Levantamento sobre governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2622/2015/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 15 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 507, Plenário, de 22 de março de 2023. Representação sobre regime de transição entre as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, definindo marcos temporais. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/507/2023/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 15 jun. 2025.

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